



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Ernesto Rodrigo Lazari

*A FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS
DIREITOS HUMANOS*

Brasília

2016

ERNESTO RODRIGO LAZARI

A FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da UnB como requisito básico para a conclusão do curso de Bacharelado em Ciência Política.

**Orientadora: Prof^ª. Dra. Suely Mara Vaz
Guimarães de Araújo**

Brasília
2016

Aos meus pais, pelo amor que me doam a cada segundo.

“[...] Vi-me obrigado – com medo e com raiva – a provar o inviolável, porém óbvio: que, sim, estou feliz com o masculino da minha conformação, embora não me sinta feliz com a conformação estatutária do masculino; que, não, nada está errado nela em mim, embora haja equívocos nela em todos; que, sim, não duvido do que estou constituído, embora duvide de uma constituição de máscara; que, não, não tenho conflitos com esta masculinidade que até certo ponto escolhi, embora não tenha escolhido como outros, [...].”

DANIEL, Herbert. “Meu corpo daria um romance: narrativa desarmada”.
Rocco, 1984, p14.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente devo agradecer aos meus pais, sem vocês eu não seria nada da pessoa que sou. Obrigado por todos os puxões de orelha, pelos dias e noites trabalhados para que eu pudesse realizar esse sonho que não é só meu, é de vocês também. Sei de cada momento de dificuldade que vocês já passaram para que eu conseguisse chegar até aqui, que não foi fácil manter três filhos na linha e tentar dar conta de tudo sozinhos, vocês sempre foram os melhores. Obrigado por todo o amor que me dedicam. Amo vocês.

Professora Suely, muito obrigado por ter aceitado me orientar. Obrigado pela paciência e pela dedicação. Agradeço pela sua presença mesmo quando eu pensei que não conseguiria realizar mais este trabalho, me estimulando a buscar sobre o que me instigava. À senhora, eu desejo toda a felicidade e sucesso. Obrigado por ser tão querida.

Obrigado aos meus professores. À Tia Cleide, por ter me ensinado a ler, me fazendo uma criança muito mais feliz. Obrigado Waléria, por ter me mostrado o verdadeiro valor das artes e me feito perceber que a vida é muito mais colorida e feliz mesmo vestindo àquele pretinho básico. Obrigado Professoras Paola e Marisa por terem feito a minha graduação ser a melhor experiência acadêmica possível.

Obrigado à minha irmã por ter me recebido em sua casa no começo da minha caminhada acadêmica e hoje por ter me dado um presente tão lindo, meu afilhado João.

Aos meus avós do coração, Dinorah e José, por serem junto aos meus pais, as melhores referências que alguém pode ter. Obrigado por terem me incentivado a me desenvolver intelectualmente, por terem aberto a porta de sua casa para que esse momento se realizasse. Nunca terei palavras suficientes para agradecer o amor que tenho por vocês.

Agradeço às minhas amigas Karine, Thaís, Maria e João por estarem a tanto tempo comigo, me dando força e sendo presentes na minha vida. Obrigado Letícia, Larissa e Guilherme, por estarem do meu lado desde que inventamos essa empreitada que era passar no vestibular, passando por cada coisa até chegarmos aqui, sem vocês teria sido bem mais difícil. Obrigado Duda, Bia V., Mariah, Madu, Vanessa, Catarina, Alberto, Bia F., Rebeca e Mari por tudo que passamos na UnB, com vocês a graduação foi a melhor experiência

que eu poderia ter, obrigado por toda a dedicação e carinho. Obrigado Ivone, Iredla, Giordano e Eloi, vocês são incríveis! Obrigado a todos por me suportarem, amo vocês!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
-----------------	----

CAPÍTULO 1

1.1	Análise dos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro.....	09
1.2	Caminhando para compreender as Frentes Parlamentares.....	11
1.2.1	Da criação das Frentes Parlamentares.....	14
1.2.2	O papel dos Líderes Partidários.....	18
1.2.3	Á relação do Lobby e do Advocacy com as Frentes Parlamentares.....	20
1.2.4	Outras Categorias	
1.2.4.1	Relações de abrangência: frentes amplas e focalizadas.....	23
1.2.4.2	Relações de origem Exógena e Endógena.....	25

CAPÍTULO 2

2.1	A Inclusão das Pautas de Minorias Sexuais no Congresso.....	28
2.1.1	Paradigmas da Justiça.....	29
2.1.2	O caso Brasileiro.....	33
2.1.3	Fatores que impulsionam a presença de grupos no Congresso.....	37

CONCLUSÃO.....	39
----------------	----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
---------------------------------	----

Introdução

O presente trabalho busca compreender as relações entre a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos (FPDH) e a inserção das pautas de grupos minoritários no Congresso Nacional. Procuro entender, assim, de que forma materializaram no âmbito legislativo os valores em que circundam a criação de frentes. O segundo propósito se baseia em responder questionamentos mais abrangentes que vieram aparecendo ao longo do trabalho, como o a legitimidade da existência da FPDH..

A pergunta de pesquisa inicial deste trabalho era “Quais são as formas de ações que as frentes parlamentares utilizam para que sua atuação saia de um ambiente ideológico abstrato e se transforme em políticas públicas ou ações diretas em benefício da população?”, porém com a estruturação da pesquisa, caminhei para compreender principalmente a seguinte questão “Qual é o papel da FPDH com relação à representação política?”. Sendo assim, o passo inicial, seria mapear uma bibliografia que fosse factível para se compreender os processos de representação política com a própria constituição das Frentes Parlamentares.

Desse modo, faz-se necessário desenvolver a seguinte linha de trabalho: através da revisão de literatura, busca-se compreender a formação, função e significância da existência das frentes parlamentares no cenário político brasileiro, assim como os fatores que a existência desses agentes suprapartidários causam quando se pensa em representação.

A monografia está dividida em duas partes: um capítulo teórico e um que se volta para uma análise conjuntural. No primeiro capítulo, “Análise dos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro”, busco compreender fatores que ocasionam a utilização de instrumentos, como as Frentes Parlamentares, nos meios deliberativos e de uso de poder no âmbito Legislativo. No tópico “Caminhando para compreender as Frentes Parlamentares”, busquei relacionar as teorias que tratam sobre as análises referentes ao Poder Legislativo Brasileiro, com ênfase nos estudos sobre as Frentes Parlamentares. Para isso, apresentarei estudos correlatos a esta pesquisa que irão nortear a compreensão dos fatores políticos que envolvem o próximo capítulo.

No segundo capítulo, “A Inclusão das Pautas de Minorias Sexuais no Congresso”, busco caracterizar as teorias que favorecem o momento político de surgimento da Frente Parlamentar em Defesa Dos Direitos Humanos, buscando compreender o processo histórico de inclusão de direitos às minorias nas pautas do Congresso Brasileiro. Compreendendo quais movimentos políticos que impulsionaram a inserção de pautas relacionadas aos direitos às lésbicas, gays, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT’s), na arena política.

Para tanto, temos a conclusão, apresentando a impressão geral desse estudo.

1.1 Análise dos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro

O grau de estruturação do sistema partidário brasileiro nunca chegou a se consolidar como um sistema dito moderno, baseado em um padrão europeu. Entretanto também caminhou-se para a contramão do que foi desenvolvido nos países latino-americanos, pois como Melo (2004) ressalta, as relações partidárias no Brasil alteraram-se de acordo com as nuances dos regimes políticos, sem um traço indenitário contínuo.

Figueiredo e Limongi (1999) quebram a relação que anteriormente era entendida que a relação eleitoral era o único meio de se explicar o comportamento dos parlamentares e traçam um novo paralelo para se compreender a importância dos partidos políticos no âmbito político, perante a construção de mecanismos que garantam a governabilidade. Esse mecanismo que se faz entender a transição está relacionado ao fato de que o Poder Legislativo tende a se influenciar ao que o Poder Executivo propõe em sua agenda, sendo que aquele está centrado na figura das lideranças. Nesse sentido, os líderes partidários inclinam-se por manter a boa relação com o governo, pois é dessa interação que os mesmos tendem a alcançar duas demandas político-pessoais através de mecanismos institucionais legítimos.

A instrumentalização de votos dos parlamentares também é um dos fatores que levam o Executivo ter um maior número de projetos de lei aprovados dentro do Legislativo, isso ocorre uma vez que os líderes partidários, visando alcançar seus objetivos, conseguem influenciar o voto de cada parlamentar, seja barganhando favores ou mesmo lhe coagindo a cooperar. Nesse sentido, as bancadas e frentes, em certo modo acabam por buscar um distanciamento das lideranças, o que dá um novo caráter institucional para estas organizações que não seja totalmente ou quase nada subordinada e dependente dos partidos políticos.

Kirchheimer (1996) descreve que uma das características que geraram o aparecimento de frentes parlamentares é que no Brasil a maioria dos partidos é descrita como partidos de *catch-all*, isso devido ao baixo nível de comprometimento ideológico dos partidos políticos, o que consequentemente faz-se abrir espaços para novas demandas

institucionalizadas, sejam elas econômicas ou políticas, que mais a frente iremos esclarecer ser o papel do *lobby*.

Essa relação mostra como os partidos políticos no Brasil são fortes quando os pensamos na arena eleitoral, mas fracos ideologicamente, inclusive perante aos seus eleitores, o que reforça ao fato de os partidos serem relacionados a partidos *catch-all*. Desse modo, o partido demonstra que se inclina para uma profissionalização eleitoral e a frentes surgem para quebrar isso, mobilizando-se como um grupo organizado de pressão que luta pela defesa de temas específicos.

Entretanto, a análise que é desenvolvida aqui, foca em como o formato institucional das frentes parlamentares acaba por se justificar como um agregador de interesses específicos de um tema ou pauta. Esse norte possibilita às frentes de se ramificar dentro do próprio parlamento, lançando alguns deputados como agentes principais dos setores aos quais os mesmos se tornam os principais locutores. Para tanto, as frentes acabam por se tornar meios de discussão institucionalizadas especializadas em pautas e demandas específicas.

A partir desse ponto conseguimos compreender que as frentes parlamentares se baseiam em três aspectos norteadores: o âmbito social, que pode-se compreender por uma base de apoio social organizada e; o âmbito institucional, que pode ser caracterizado pela separação dos líderes partidários e àqueles deputados que se encontram fora desse ambiente de poder. Desse modo é possível observar que as frentes são instituições com o objetivo de influenciar o processo decisório dos entes que compõem o Legislativo, gerando acordos voluntários entre os atores interessados.

As frentes, na maioria dos casos, são utilizadas para promover a inclusão dos mais variados temas no ambiente legislativo, as mesmas são caracterizadas por unirem esforços em ações que favoreçam o encaminhamento e aprovação de propostas, sendo beneficiadas destas, os grupos aos quais as ações se orientam. É importante ressaltar, que mesmo que algumas bancadas tenham menos visibilidade que outras, torna-se relevante o estudo e análise que tratam sobre questões a muito marginalizadas pelos grupos que se mantêm no poder.

1.2 Caminhando para compreender as Frentes Parlamentares

Recentemente, na agenda de estudos legislativos no Brasil, vem se dando gradualmente maior ênfase à análise de frentes e bancadas, pois as mesmas possuem finalidades e capacidade influenciadora na política de formas distintas. A grande quantidade de partidos na Câmara dos Deputados reforça a necessidade complexa de novos agrupamentos surgirem entre os deputados, onde os mesmos acabam por se reagruparem em organizações suprapartidárias, já que a construção de consensos fica cada vez mais difícil (AREÚJO; SILVA, 2016).

Para Kinzo (2004), desde o período da redemocratização, cerca de trinta anos atrás, ocorreram grandes avanços com relação à estabilização e consolidação do sistema político brasileiro. Mesmo considerando o grau de desenvolvimento democrático, o Brasil apresenta grande fragmentação partidária, o que compromete, em parte, as ações do jogo político, gerando uma fragilidade na institucionalização dos partidos como atores centrais no âmbito político. Nesse sentido, os partidos e o sistema eleitoral moldam o presidencialismo de coalizão, onde através do jogo político geram acordos para que se possa haver governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Para Abranches (1988) o presidencialismo de coalizão é organizado de forma que o presidente tenha sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, pois estes garantiriam os votos necessários.

Um aspecto positivo desse sistema é o fato de no Brasil existir um multipartidarismo que introduz freios e contrapesos ao sistema. Nesse raciocínio é preciso lembrar que o Executivo tem seus poderes e recursos no que diz respeito a orçamento, burocracia com cargos comissionados e mecanismos que facilitam o controle da agenda do Legislativo, como o uso de medidas provisórias. Devidos a esses mecanismos é possível que haja governabilidade com o Executivo, porém essa está ligada diretamente com o elemento “políticas públicas”.

Para Fabiano Santos (2003), a governabilidade do nosso presidencialismo de coalizão depende da existência de um programa bem definido de políticas públicas, difundida por parceiros. A existência de um programa é função de um *status quo* que tem relação com as políticas ideias dos partidos que compõem a coalizão. Para isso o governo deve conseguir lidar com a pluralidade de interesses dos partidos e com os atores econômicos.

Tal autor considera que o sistema político brasileiro seria democrático por maximizar o processo de *accountability* e responsividade, o que é considerado positivo, além disso, atuando assim é possível viabilizar um governo de minorias por meio das coalizões. (SANTOS, 2003).

Quando o Executivo não governa a maioria das cadeiras, é possível recorrer a uma coalizão, para que não se chegue a uma paralisia decisória. Abranches (1988) considera que o presidencialismo de coalizão seria inevitável, já que a separação de poderes poderia gerar conflito entre os mesmos, e a coalizão seria uma forma de apaziguar ambos os lados.

Tendo isso em mente, é necessário lembrar que o presidente do Brasil é detentor de prerrogativas como as medidas provisórias (MP's) e o poder de incluir projetos de lei na agenda do Legislativo, bem como o uso do regime de urgência e relevância, ou decreto. Sendo essas as formas de apoio dentro do parlamento.

O presidencialismo de coalizão pode continuar sendo uma boa alternativa no Brasil, devido ao grau médio de lealdade partidária, o que não quer dizer que não exista consequências na hora dos parlamentares votarem. Não obstante, para que não haja paralisia decisória, basta exigir uma concentração de mecanismos institucionais, que são feitos através de prerrogativas que são do Executivo. De forma geral, o presidencialismo de coalizão possibilita um bom índice de governabilidade, mas a qualidade da democracia dependerá de fatores como a representatividade do governo e a *accountability* (LIMONGI, 2006; RENNO, 2006).

Entretanto é necessário ressaltar alguns aspectos que não corroboram com tal sistema, sendo elencadas três principais perspectivas: a primeira seria a não possibilidade de governabilidade; a segunda a não negação do funcionamento público com base na troca de recursos; e a terceira discute a relação entre o Executivo e o Legislativo.

O presidencialismo de coalizão poderia gerar incentivos para a descentralização do poder dentro da Câmara, fragilizando a capacidade de coordenação e agregação de preferências, além disso, os incentivos do sistema eleitoral proporcional de lista aberta reduziriam os incentivos para a cooperação de deputados, fragilizando a coalizão. O fato do executivo controlar o orçamento da União, que é autorizativo, faz com que exista uma troca de apoio à propostas por liberação de recursos, o que manteria o funcionamento do sistema.

O sistema multipartidário aumenta o número de atores políticos com o poder de veto, dificultando a construção de apoio ao Presidente, que teoricamente é uma forma de atar o mesmo. O fato de que para se governar de acordo com uma distribuição de recursos o custo é baixo, fazendo com que existam mais práticas localistas e clientelistas, sendo provável a adoção de práticas como emendas orçamentárias individuais, pois maximizaria os ganhos.

Um terceiro ponto negativo diz respeito ao fato de o Executivo ter mais recursos e poder que o Legislativo, logo teria mais facilidade em atender suas demandas. O fato de existir delegação e ação unilateral que podem ser prejudiciais no sentido de que a delegação exerce uma forma de o Executivo iniciar propostas, ficando de incumbência do mesmo buscar apoio no Legislativo, sendo assim garantindo uma troca de soma zero aos interesses do outro poder.

O uso de MP's seria controlado pelo Legislativo, a redução do número de MP's funciona como uma espera do Legislativo para avaliar possíveis reações, dessa forma, mostrando seu poder de realizar ajustes. Nesse ponto, há a crítica de que o presidencialismo de coalizão seria um momento de recompensa para os aliados e de dar voz no processo decisório.

O Executivo agenda unilateralmente, o que acontece geralmente em ambientes de conflito e pouca cooperação dentro do legislativo, o que dificulta a obtenção de apoio, por isso se faz necessário o uso de MP's, como forma de reduzir a influência do Legislativo no processo decisório. Essa forma de agir pode ser prejudicial à democracia, no sentido de que o parlamento fica passivo em algum momento, dando apoio ou não. Sendo que a governabilidade também é altamente prejudicada em situações de unilateralidade (RENNÓ, 2006).

1.2.1 Da criação das Frentes Parlamentares

ATO DA MESA Nº 69, DE 10/11/2005

Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, com fundamento no art. 15, incisos I e VIII, do Regimento Interno,

RESOLVE:

Art. 1º Fica criado o registro de Frentes Parlamentares perante a Mesa da Câmara dos Deputados.

Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade.

Art. 3º O requerimento de registro de Frente Parlamentar será instruído com a ata de fundação e constituição da Frente Parlamentar e o estatuto da Frente Parlamentar.

Parágrafo único. O requerimento de registro deverá indicar o nome com o qual funcionará a Frente Parlamentar e um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar à Mesa.

Art. 4º As Frentes Parlamentares registradas na forma deste Ato poderão requerer a utilização de espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reunião, o que poderá ser deferido, a critério da Mesa, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas.

Art. 5º As atividades das Frentes Parlamentares registradas na forma deste Ato serão amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e na página da Câmara dos Deputados na Internet.

Art. 6º Este Ato da Mesa entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Mesa Diretora, em reunião de 13 de julho corrente, ao examinar o Processo nº 133.572/05, firmou entendimento no sentido de que fossem indeferidos requerimentos oriundos de Frentes Parlamentares e outros grupos congêneres, não constantes da estrutura da Câmara dos Deputados, que importem gastos ao erário, conforme parecer do Relator, Deputado Inocêncio de Oliveira.

Fomos, então, encarregados da elaboração do presente anteprojeto para regulamentação da matéria. A nosso ver, o tema pode ser disciplinado por Ato da Mesa, eis que não se pretende legislar sobre a atuação das Frentes Parlamentares, que pode se estender extra-muros. Busca-se tão-somente limitar ao máximo a utilização de recursos públicos para atendimento de pleitos de Frentes Parlamentares.

Nesse passo, consideramos necessário criar, junto à Mesa, o registro das Frentes Parlamentares com número de integrantes significativo, de, no mínimo, um terço de membros do Poder Legislativo Federal.

Assim, para os efeitos do Ato da Mesa, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade.

O requerimento de registro será instruído com a ata de fundação e constituição da Frente Parlamentar e o estatuto da Frente Parlamentar. Deverá, ainda, indicar o nome com o qual funcionará a Frente Parlamentar e um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar à Mesa.

As Frentes Parlamentares registradas nesta Casa poderão requerer a utilização de espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reunião, o que poderá ser deferido, a critério da Mesa, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas.

Isto porque entendemos que as Frentes Parlamentares desempenham papel singular no processo de consolidação da democracia no País. Destarte, é incontestável o interesse público de incentivar essas associações suprapartidárias de parlamentares, com atuação no aprimoramento do processo legislativo brasileiro.

Nada mais justo, portanto, além de consentâneo com o interesse público, do que permitir a cessão de espaço físico, na medida da possibilidade da Administração da Casa,

para a realização de reuniões, com gasto mínimo para a Câmara dos Deputados, o que, a nosso ver, não fere o art. 29 da LDO (Lei nº 10.934, de 11.8.2004), que regulamenta a elaboração da lei orçamentária de 2005.

Outrossim, com o escopo de incentivar e promover os trabalhos das Frentes Parlamentares, o presente anteprojeto prevê que as atividades das Frentes Parlamentares registradas serão amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara e na página da Câmara dos Deputados na Internet.

Consideramos que, nos moldes propostos, o Ato da Mesa alcançará seu objetivo de limitar gastos da Câmara dos Deputados com o atendimento de pleitos de Frentes Parlamentares, ao tempo em que logrará promover o aperfeiçoamento do processo legislativo, por meio do incentivo às atividades das Frentes Parlamentares.

Sala de Reuniões, em 10 de novembro de 2005.

Deputado ALDO REBELO,

Presidente.

Disponível em: <<<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>>>. Acessado em 20 de Dezembro de 2016.

Antes do Ato 69/05, que registra a formação de frentes parlamentares, não existia uma normatização ou formalização sobre o reconhecimento da Casa sobre tais organizações. As bancadas e frentes surgem como um fator de distanciamento dos deputados das lideranças e até certo ponto dos partidos, porém essa não é uma máxima para a criação desses grupos dentro da Câmara. As frentes, institucionalizadas pelo Ato da Mesa Diretora nº 69, de 10/11/2005, se tornaram grupos que aparentemente buscam por uma nova organização institucional suprapartidária.

A institucionalização das frentes parlamentares, decorrente do Ato 69/05, caracteriza que a frente parlamentar é um agrupamento suprapartidário, que deve possuir registro apresentado à mesa, acompanhado de no mínimo um terço de assinaturas dos deputados federais, objetivando-se a ampliar, promover e aprimorar discussões sobre a legislação de setores específicos da sociedade. A criação da frente, bem como seu registro

deve acompanhar de uma ata de fundação e de um estatuto interno próprio, para que ela se regule de acordo com seus temas de abordagem, podendo assim utilizar espaços da Câmara desde que não prejudique os trabalhos da Casa. Cabe ressaltar que as frentes não recebem verbas destinadas aos gabinetes dos deputados participantes e muito menos é passível de contratação de pessoal para trabalhar exclusivamente na mesma.

Em 2011, devido ao crescimento das frentes e as falhas regulatórias, o deputado Vicente Cândido (PT-SP) apresenta o Projeto de Resolução nº 52/2011, onde se é formalizado a publicitação das frentes através de veículos midiáticos da Câmara, visando um controle sobre o número de frentes, veda aos deputados a participação em mais de cinco frentes temáticas ao mesmo tempo, proíbe a criação de frentes com as mesmas áreas de interesse, obriga a frente a se reportar anualmente um relatório de suas atividades à Mesa Diretora, entre outras medidas.

No Brasil, os partidos políticos podem ser descritos como partidos *catch-all* (KIRCHHEIMER, 1966), o que contribui para o surgimento das frentes. Caracterizado por um baixo grau de comprometimento ideológico, os partidos políticos no Brasil abrem espaço para novos meios institucionais, que buscam soluções econômicas e/ou diretamente ligadas a movimentos da sociedade civil que buscam a solução de problemas ou fazem *lobby* institucionalizado dentro do próprio Congresso. Entretanto não se distanciam tanto dos partidos políticos dos quais são filiados, já são eles que controlam os recursos necessários para os deputados, o que abre possibilidades de uma reagrupação de papéis políticos. Desse modo os partidos políticos, cada vez mais, se consolidam como meios profissionalizantes na arena eleitoral, enquanto as frentes se organizam de acordo com grupos de interesse (SILVA, 2014). Coradini (2010) já ressaltara que o principal propósito da criação de frentes parlamentares era a institucionalização de “espaços de opinião mobilizada”, caracterizando-se pela interação de grupos distintos dentro do espaço político, o que reforça o argumento de agrupamento de interesses suprapartidários dentro da Casa.

As frentes parlamentares institucionalizadas a partir de 2005 se comportam como agregadoras de interesses temáticos, abordando temas muito específicos ou temas mais abrangentes. A possibilidade de se trabalhar de forma heterogênea faz com que as frentes tenham características de engajamento próprias, o que aumenta a atuação individual dos parlamentares, favorecendo sua imagem perante ao grupo que ele deseja representar. Sendo assim, as frentes são ambientes cada vez mais especializados, dependendo, elas podem ter

maior grau de domínio de pautas que as próprias comissões da Casa. Devido à fragilidade dos partidos na arena eleitoral, e sua força na arena legislativa, os líderes partidários tem um papel importante de coordenação entre o Legislativo e o Executivo, pois se faz necessária uma dinâmica de congruência interna no Congresso.

Silva (2014) caracteriza que as frentes parlamentares se configuram a partir de duas bases: a social, relacionada com a sociedade organizada de acordo com as temáticas; e a institucional, onde essa é dividida em duas vertentes: os líderes partidários e os deputados que não compõem a liderança.

1.2.2 O papel dos Líderes Partidários

A influência que o Poder Legislativo sofre do Poder Executivo tende a ser intermediado pelos líderes partidários, pois estes tem interesse em manter uma boa relação com o governo, e dessa relação conseguem cargos, benefícios entre outras coisas que se dão através de meios institucionais.

As maiorias dos projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo no Brasil são de autoria do Executivo, ou seja, cabe às lideranças trabalhar para que essas aprovações ocorram, fazendo com que os legisladores votem disciplinarmente, podendo os partidos coagir, pressionar ou até mesmo propor negociações com os parlamentares para que ocorra tal cooperação, tornando o voto um instrumento de barganha dentro do âmbito político.

Para que ocorra negociação com e dentro do Congresso, a figura das lideranças é extremamente importante. Tais atores são a ligação direta com o executivo, pois há interesses dos dois lados de que exista um poder de controle centralizado, onde possa ser garantido o apoio necessário para as tomadas de decisão. As formas de se garantir apoio são variadas e contam com um grande arcabouço político para sustentá-las. Sendo assim o partido político, com a figura da liderança, utiliza de negociações, acordos, trocas de favores, etc., para terem acesso nos meios da administração pública e cargos no executivo. Sendo o líder do partido o agente de ligação com o governo, onde os parlamentares se submetem às decisões da liderança (COX; MORGESTEIN, 2002).

ARAÚJO (et al; 2014) demonstra em seu trabalho *“Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional”*, a relação que existe entre os líderes partidários e as frentes parlamentares, levando em conta a relação com os outros partidos e a necessidade dos deputados em desenvolver uma carreira política que possibilite melhores oportunidades e resultados pessoais.

A criação de bancadas temáticas ressalta que as agendas partidárias não são completamente controladas pelos líderes partidários, sendo que essas frentes ou bancadas sejam impulsionadas por fatores sociais externos ao Congresso, se organizando e buscando parceria com os parlamentares.

Nesse sentido, as relações de redes políticas com as camadas sociais proporcionam, dependendo do tema, uma especialização sobre o assunto o qual se trata a frente ou bancada, ou promove, em certo modo, a promoção das deputadas ou deputados em questão, lembrando que isso pode acontecer simultaneamente.

Dentro das bancadas existem diferentes estruturas de sistematização, que se fazem necessárias para se conseguir compreender o processo deliberativo. Torna-se importante distinguir os parlamentares “fundadores”, os “efetivos” e os colaboradores. Pois são necessárias as assinaturas de um terço dos deputados da Câmara dos Deputados, e nem todas essas pessoas são membros de tal frente. As frentes, assim como os partidos, possuem um “gestor” que desempenha um papel de coordenação dentro daquele grupo, articulando as necessidades da frente. Fato que pode agregar mais “capital político” às pessoas que desempenham essa função (ARAÚJO; et al, 2014).

Devido ao fator social abrangido por grande parte das frentes, são formadas redes de políticas públicas que não visam somente a interesses específicos, mas sim interesses que causem impacto social, o que aparentemente é desfavorável ao lobby. Nesse patamar, os líderes partidários atuam como interlocutores do consenso firmado nas comissões especiais, principalmente aos projetos que são aprovados por meio do poder conclusivo.

É importante ressaltar a relação que existe entre as frentes parlamentares, a mídia, já que está pode proporcionar a promoção do candidato perante a população, à relação com aos líderes partidários e os partidos em si, já que eles podem agir desarticuladamente, e com o Senado, sendo que os projetos passarão por lá em seu trajeto tradicional.

Nota-se que os partidos políticos estão se dedicando com ênfase nas relações com o governo e com sua campanha eleitoral, e dando menos atenção às suas relações com a sociedade, porém usando a mídia que lhes é disposta para manter-se em evidência, de forma com que a população sinta que de certa forma continua a ser lembrada.

Para isso, as frentes parlamentares se apresentam como parte da ligação direta com os indivíduos da sociedade civil e seus grupos de pressão, o que não se pode descartar é a capacidade de converter essa relação em votos, visto que o parlamentar não deseja se indispor com sua sigla, mas também não deseja o mesmo com sua base eleitoral. Para os partidos essa é uma vertente interessante, pois pode apresentar ao executivo que existe uma vertente suprapartidária, se esta for contra os acordos já firmados, e passando a responsabilidade ao próprio parlamentar, porém as frentes adquirem certo grau de liberdade para irem contra o governo, já que elas não rompem o pacto de apoio que gera e mantém a governabilidade (SILVA, 2014).

A frente parlamentar, que no geral é formada em torno de um interesse específico de um grupo social ou econômico, é uma forma cada vez mais importante para a ação dentro da Câmara e do Senado Federal. A criação de uma frente parlamentar é um ato para justamente criar ou fortalecer questões que não encontram encaminhamento ou soluções satisfatórias dentro dos partidos políticos. Sua expansão numérica é perceptível e pode ser sinal de que expande também sua importância. (SILVA, Gustavo Tadeu. Reis; 2014).

1.2.3 A relação do Lobby e do Advocacy com as Frentes Parlamentares

Conhecendo as limitações partidárias os parlamentares buscam cada vez mais mecanismos para se comunicarem com a sociedade, e nesse sentido, buscando mecanismos de mediação entre o congresso e as demandas sociais, grupos civis mais organizados tentam construir relações de apoio *in loco*. Essa mão dupla, apresentado como um modelo democrático híbrido (DINIZ, 2003), tem contribuído para desenvolver uma das áreas de representação de interesses, compreendido como o *lobby*.

Santos (2014) propõe que a dinâmica do *lobby* no Congresso Nacional se bifurca para duas vertentes, sendo uma a ampliação de disputas dentro do Executivo, ou seja, um caminho alternativo para a adição de pautas de interesse específico na agenda política, o

que pode ser caracterizado pelo aumento da profissionalização institucionalizada da atividade do *lobby*, e a segunda vertente caminha para ampliação de uma representação que vise grupos específicos (uma visão corporativista), que possa convergir às oportunidades de uma representação plural.

Tal autor utilizou-se de um amplo levantamento de grupos vinculados à Câmara dos Deputados, comprovando uma realidade híbrida de interesses vinculados às atividades relacionadas ao lobby, porém Araújo e Silva (2016) destacam dois aspectos como prioridades.

O primeiro ponto se refere que a trajetória do *lobby* está voltada para uma representação estratégica de interesses, sendo um meio mais atrativo aos analistas, já que a relação do pluralismo político e institucional se tornaram predominantes após o processo de redemocratização, o que ressaltava a defesa de agendas voltadas para os interesses de grupos econômicos. Entretanto, Santos (2014) observa que com o decorrer dos anos, ocorre a inserção de novos grupos, como por exemplo, organizações não-governamentais e associações.

O segundo ponto que o autor resalta é oriundo do primeiro, ele é decorrente de estruturas viabilizadas pelos grupos de interesse quando atuam na abordagem dos parlamentares. Santos (2014) diferencia dois tipos de *lobby*, o corporativo e o pluralista. O *lobby* corporativo é constituído com a ação direta do parlamentar com o ator, agente ou grupo de interesse, voltando-se para as áreas técnicas, relacionadas a emendas, estudos técnicos, trabalhos de consultoria interna e externa relacionadas ao processo legislativo. Já o *lobby* pluralista está relacionado à ocasião onde o parlamentar adere à causa do grupo interessado, ou seja, deriva diretamente do *lobby* corporativo, favorecendo-o através de dispositivos legislativos. Com base na perspectiva de Santos (2014), Araújo e Silva (2016), observam o lobby como uma “relação construída individualmente entre o agente de interesse e o parlamentar, ou, o máximo, com determinado partido político” (ARAÚJO ; SILVA, 2016 p. 5).

Araújo e Silva (2016) descrevem que além da arena partidária e das estratégias relacionadas às categorias de *lobby* mencionadas, as frentes parlamentares e as bancadas temáticas aumentam a complexidade e o dinamismo dos assuntos que circundam a agenda política, isso tendo em conta que se agrupam pautas de interesse, e não somente

incorporando, mas também esmiuçando os mecanismos que o *lobby* oferece para a arena política.

Mesmo com a presença do *lobby* na arena política institucional, o mesmo não é uma característica capaz de explicar as diversas possibilidades no âmbito político. Devido a tais fatores, a atividade denominada *advocacy* é um ponto importante quando se pensa na relação que organizações da sociedade civil ou do terceiro setor têm com tais frentes ou bancadas temáticas (SALAMON, 2002).

Araújo e Silva (2016) compreendem que o conceito de *advocacy* aumenta a compreensão da ideia de *lobby*, pois tal “novo” conceito traria uma abrangência maior quando se trata de interesses econômicos e corporativistas amparados por movimentos sociais e outros organismos que tem ampliado sua presença dentro do Congresso.

Para tanto, torna-se extremamente necessária à compreensão desses dois conceitos, pois ambos se mesclam na compreensão de atividades realizadas dentro do âmbito político, nas vertentes econômico-sociais.

Advocacy seria a promoção ampla de princípios, criando comunidades de apoio na sociedade e entre os tomadores de decisão. Trata-se do ato de identificar, adotar e promover uma causa, buscando moldar a percepção pública. São estratégias que procuram envolver os atores políticos em discussões que perpassam uma ampla gama de proposições legislativas. O objetivo primordial é a difusão de ideias para influenciar decisões e mobilizar o maior número de apoiadores na sociedade.

Lobby envolve a abordagem direta de influência sobre atores políticos em posições específicas e nos fóruns onde são tomadas as decisões, tais como em conselhos de políticas, comissões e plenários das casas legislativas. Referem-se a discussões de projetos de lei ou textos normativos, que interferem direta ou indiretamente sobre os interesses do grupo. Na prática e na literatura norte-americana (AVNER, 2002), *lobbying* é uma forma específica de fazer *advocacy* e é focada em influenciar a legislação. Assim, *lobbying* pode ser entendido como parte da atividade de *advocacy*. (ARAÚJO; SILVA, 2016, p. 13-14)

Para os autores, este é um detalhe necessário a se caracterizar, pois quando se trabalha com a análise de frentes parlamentares, como unidades temáticas, tratando-se de avanços sobre uma agenda específica, o *advocacy* volta-se para debates mais específicos como projetos de leis ou políticas públicas. Analisando o *advocacy* por esta vertente, ele visa alterar uma norma da própria legislação, visando como será a reação do público para

onde aquela ação foi direcionada, e de algum modo conduzindo os agentes influenciados para a própria atividade do *lobby*, o que aumenta o contato direto ou indireto com os tomadores de decisão (BERGAN, 2009; CLUVENIUS, 2014).

Nesse sentido, Araújo e Silva (2016) defendem que as frentes relacionadas ao *advocacy* seriam aquelas atuantes em aspectos mais amplos, tentando fazer com que uma parcela grande da sociedade se sinta contemplada e fique a seu favor. Tal contemplação pode ocorrer por relações ideológicas ou convencimento. Corroborando com essa perspectiva, trago a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos para essa perspectiva do *advocacy*, visto que esta está relacionada a um grupo social específico que tem seus anseios de demandas acatados pela mesma e levados à discussão no Congresso.

Entretanto, o *lobby* é caracterizado por se originar ou ter como foco um grupo de interesse, atuando em favor de setores de interesses específicos, com objetivos pontuais a serem alcançados. Observa-se que o *lobby* ocorre devido à necessidade do seu objetivo, não desejando ter uma adesão social e sim aproximar-se do âmbito socioeconômico a qual versa seu interesse. As frentes de *lobby* seriam aquelas muito focadas em interesses restritos, sem necessariamente se preocupar com resultados para a coletividade, fornecendo resultados ou vantagens diretas ou indiretas a determinado grupo oriundos de uma política pública (BUCHANAN; TOLLISON; TULLOCK, 1980; TULLOCK, 1993).

1.2.4 Outras Categorias

O estudo de categorização realizado por Araújo e Silva (2016) relaciona-se além do já exposto sobre *lobby* e *advocacy*. Os autores também focam em categorias de abrangência, compreendida em dois modelos, o amplo e o focalizado. Tal categoria é relevante por buscar compreender como ocorrem os processos de “segmentação e da aglutinação das frentes”.

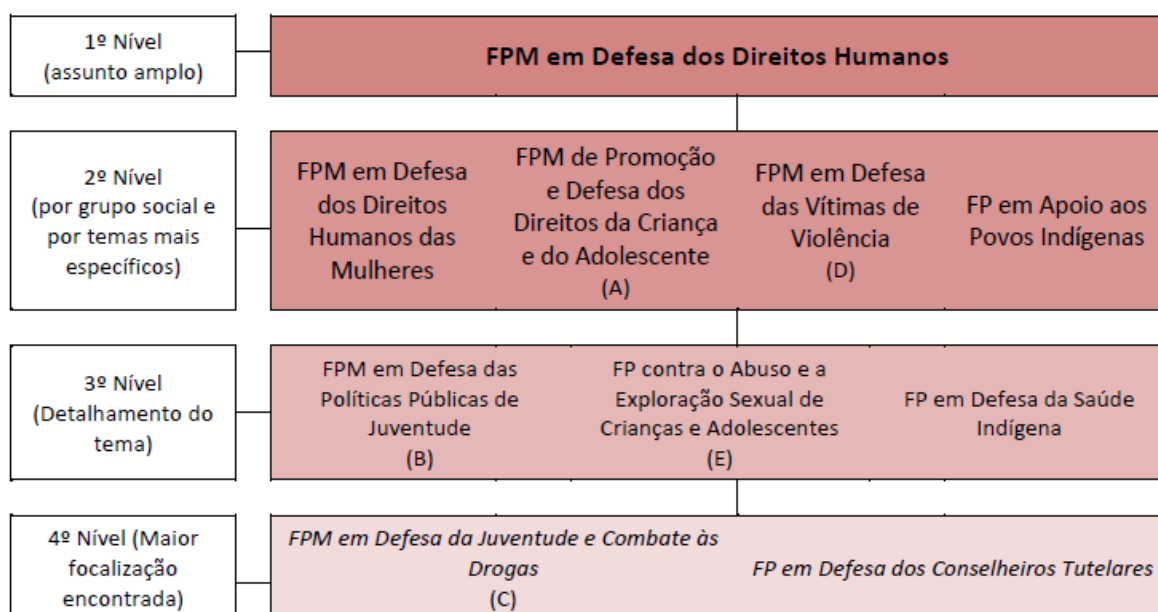
1.2.4.1 Relações de abrangência: frentes amplas e focalizadas

A segmentação está relacionada com o surgimento de uma nova frente com base em um micro tema defendido na abrangência de outra frente. A aglutinação é um efeito inverso a este, ele está relacionado à junção de duas ou mais frentes para a defesa de um macro tema específico (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Os autores caracterizam as frentes amplas como aquelas onde se encaixam grandes temas em diversos setores distintos, enquanto as frentes focalizadas estão relacionadas a temas e objetivos específicos. É importante ressaltar que existem casos onde a definição de abrangência necessita de uma análise sobre as frentes que compartilham semelhanças, onde pode ocorrer um processo de segmentação.

Araújo e Silva (2016) trazem um exemplo muito interessante e necessário para este estudo, onde os mesmos classificam dentro dos parâmetros citados a relação de frentes com a temática de Direitos Humanos.

A frente temática (A) é um desdobramento temáticos do tema de defesa dos direitos humanos. Por sua vez, a frente (B) foi criada de uma segmentação temática da frente (A) para atingir um público específico, no caso a juventude. E, por fim, no âmbito do tema tratado por esta frente (B), a frente (C) foi organizada buscando a focalização em um tema específico de política pública para a juventude, no caso o combate às drogas



Obs: FPM = frente parlamentar mista (reúne deputados e senadores); FP = frente parlamentar.

Figura 2 - Abrangência e focalização das frentes parlamentares ligadas ao tema “direitos humanos”

(ARAÚJO; SILVA. “Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa”. 10º Encontro da ABCP, 2016, p. 17).

Nota-se que é importante ressaltar que, para os autores, não existem hierarquias formais e relações de precedência entre as frentes amplas perante as focalizadas. Sendo essas estruturas arranjos para se compreender os segmentos perante o tema. Outro fator que requer atenção é o fato de a Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Humanos é um arranjo recente, inclusive mais nova que as frentes focalizadas acima mencionadas, porem entenderemos o porquê dessa característica no próximo capítulo.

1.2.4.2 Relações de origem Exógena e Endógena

Essa categoria está relacionada às hipóteses de origem das frentes, sendo uma categoria importante para se compreender o aumento de número desses meios a cada legislatura. Araújo e Silva (2016) relacionam duas possíveis razões para a investigação das origens:

1. Aumento da demanda por representação, tendo em vista a percepção das facilidades criadas com organização de uma frente aos grupos interessados; essa hipótese estaria associada a um movimento indicativo de uma melhoria no caráter plural e mais competitivo nas decisões;

2. Movimentos que se originam internamente ao Congresso, em que se observa a iniciativa de um ou mais parlamentares em organizar a frente e “oferecê-la” como abertura a algum grupo pouco ou ainda não representado no parlamento; esse terceiro fator representa um desdobramento do enfraquecimento dos partidos, incapazes de também viabilizar as demandas de seus correligionários (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Com base nessas duas hipóteses, os autores elaboraram uma explicação para a origem das frentes serem exógenas ou endógenas. As frentes exógenas originam-se devido a demandas externas ao Congresso Nacional, quando pessoas, grupos populares, movimentos, sindicatos procuram algum(ns) parlamentar(es) favorável a causa e lhes propõem a criação de uma frente. O nível de recepção estará de acordo com os vínculos que os parlamentares possuem com essas bases, geralmente são polos ou áreas de repercussão eleitoral (ARAÚJO; SILVA, 2016).

As frentes endógenas são as frentes relacionadas a movimentos perenes dentro do próprio Congresso, podendo ser de iniciativa parlamentar ou da congruência de interlocução entre partidos políticos. Em tais casos, os atores políticos estimulam a criação de vínculos com setores pouco organizados, oferecendo-se como empreendedores para tornar possível o encaminhamento de demandas para a Casa. Vale ressaltar que a Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Humanos é de origem endógena, porém o auxílio de fatores exógenos durante seu auge de representatividade foi de grande importância para a mobilização de pautas dentro do Congresso (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Entretanto, seja a frente endógena ou exógena, a necessidade de um ou mais coordenadores é fundamental para o andamento das pautas desejadas, dando a estes parlamentares o *status* de lideranças alternativas dentro do Congresso. É interessante ressaltar que com essa posição os parlamentares adquirem o que Bourdieu (1989) chama de capital político ou simbólico, que os diferencia dos demais parlamentares. Em decorrência de tais fatos, podem-se ocorrer conflitos entre o líder partidário e o coordenador da frente devido à agenda de discussão, entretanto, quando um parlamentar assume a coordenação de uma frente, ele está aumentando seu capital político tendendo a assumir a função de um *agenda holders* (ARAÚJO; SILVA, 2013; SILVA; ARAÚJO, 2014), por se destacar na atuação política do tema debatido por sua frente (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Araújo e Silva (2013) destacam a importância dos *agenda holders* no âmbito político, sendo esse parlamentar um possuído de capital político relevante em sua área de atuação e possivelmente levando-o a progressão de sua carreira política. Nesse sentido, é importante ressaltar dois tipos de ambição tratados, a estática e a progressiva. A ambição estática implica em o indivíduo querer se manter em seu posto durante mandatos consecutivos, o que acontece com muitos deputados no Brasil. Já a ambição progressiva revela a situação em que o político tende a se lançar a cargos mais altos aos que já possuía anteriormente. Sendo que em ambos os casos são consideradas as propensões de se assumir riscos, ou seja, tanto em relação a sua visibilidade como parlamentar, quanto a sua capacidade de influenciar a apreciação de propostas é levada em consideração (ARAÚJO; SILVA, 2013).

Para isso, a *seniority*, vista como experiência parlamentar, faz parte do aparato que os parlamentares possuem quando se lançam sobre alguma proposição, mesmo que

seja entendido que as que são oriundas do Executivo possuem maior impacto socioeconômico. Aqui entra novamente a relação do capital político, pois quanto maior for o capital, maior será a probabilidade de atuar na formação de redes entre os partidos. A mídia pode influenciar esse processo de evidenciação da carreira política, mas não é qualquer demonstração que pode causar esse efeito, já que a atividade legislativa é oriunda de diversas etapas.

Os autores caracterizam também a questão da *apropriação* da agenda legislativa pelo Poder Executivo. Sendo tal “medida” uma relação entre os dois poderes, mas principalmente onde o Executivo adota medidas já apresentadas ao Legislativo em suas matérias. O autor ou relator da proposta apropriada pode conseguir tirar proveito desse procedimento, podendo ser a possibilidade de angariar recursos políticos que posteriormente poderão ser influenciáveis em sua carreira.

Assim, a apropriação pode tanto ressaltar a funcionalidade do parlamentar em legislar, que pode ser garantida através de conexões eleitorais devido a interesses, como também fortalecer sua carreira política.

Desse modo se torna possível observar que o titular da agenda não é neutro nos espaços em que participa, pois o mesmo é responsável por negociar as necessidades da aprovação da pauta pelos setores diferentes, sendo necessário a conciliação de seu capital político e de sua rede de negociações, o que faz com que sejam criados enfoques temáticos dos atores em determinadas áreas (ARAÚJO; SILVA, 2013).

2.1 A Inclusão das Pautas de Minorias Sexuais no Congresso

As Frentes, vistas como espaços para a inclusão de diversos temas, marginalizados ou não, caracterizam-se pela tentativa de reunir forças para conseguir impulsionar pautas e dependendo, aprovar iniciativas que favoreçam suas bases além-Câmara. Nesse sentido, esse trabalho vem buscado compreender o arcabouço teórico que relaciona a existência de grupos suprapartidários dentro do Congresso, e a defesa de grupos que na construção histórica do país são postos à margem das decisões sócio-políticas. Tratamos esses grupos (gays, lésbicas, transexuais, travestis, transgêneros, entre outros) como minorias, por justamente serem pessoas que cerceadas de direitos políticos e sociais, e mesmo quando alcançaram um mínimo grau de representação continuam à margem da sociedade.

Trataremos de discutir nesse capítulo um pouco sobre o conceito de representação abordado por autores a partir da década de 1990 que permeiam nossa compreensão sobre o tema até os dias atuais. O que acaba por me nortear nesse sentido, foi compreender a representação sob a *edge* da inclusividade e igualdade. Ressaltando ainda a relação de uma *soberania complexa* (ROSANVALLON, 2000), onde a ótica que relaciona representantes e representados traz a ideia de que a constituição de uma soberania não se dá somente em momentos eleitorais, mas também se desenvolve com a criação de espaços onde a população possa participar das tomadas de decisão, através de meios consultivos, mas também levando em consideração a relação com o Executivo e o Judiciário.

Cabe deixar claro, que certa parte dos problemas encontrados, estão relacionados diretamente com muitos obstáculos que o conservadorismo (político e religiosos) trazem para que seja garantida igualdade entre os mais diversos grupos políticos e sociais na arena pública. As diferenças entre grupos na sociedade sempre foram um fator de exclusão, mas hoje se encontram cada vez mais como um fator de segregação política e social.

O aprofundamento e a expansão dos conceitos de paradigmas da justiça (RAWLS, 1971; 2000; FRAZER, 1997; 2003, entre outros) ocorre à compreensão de que o âmbito político é permeado pela injustiça, e ele precisa ser minado para que essa face seja mais

abrangente politicamente e menos excludente, para que a inclusão democrática das minorias seja realmente efetiva.

Como um dos precursores dos movimentos que visam a “reintegração” e reestruturação dos espaços políticos (públicos ou privados), o feminismo trouxe consigo um novo norte para os movimentos sociais, que começou atuando como um fator de descentralização da sociedade baseada no seu processo histórico de opressão, o que fez surgir questões ligadas à identidade de vivência social e a quebra de paradigmas culturais (AMARAL; BURITY, 2006).

Para isso, a noção de identidade torna-se fundamental para compreender o surgimento desses movimentos, por ser a referência básica de como os indivíduos acabam por se perceberem dentro de um conjunto, onde a representação faz os mesmos se sentirem parte de um grupo social. Woodward (2000) ressalta que a compreensão do conceito de identidade é relacional, construída a partir de diferenças, ou da oposição entre representações sociais, sistemas simbólicos e/ou de práticas significativas, que em suas perspectivas sobre o mundo os indivíduos terão noção do seu espaço na sociedade e construirão suas identidades a partir de relações de poder.

Por essa ótica da exclusão devido às diferenças e as identidades acabaram por gerar novos anseios que reverberaram nos movimentos sociais que afloraram a partir da década de 1970. Pode-se citar o surgimento com maior força do movimento feminista, o GLBT, movimentos contra o racismo e assim por diante. Com isso, observa-se a necessidade de reinvenção do próprio sistema político vigente, sendo esse obrigado a se adequar às novas demandas que esses grupos anteriormente excluídos agora impunham. Pinheiro (2010) destaca que esse movimento deu ênfase a relação de diferenças, o que serve como uma maneira de visibilizar e tentar reparar as desigualdades sociais, o que favorece que sejam abordadas questões além das relacionadas às identidades, mas também que se relacione com os aspectos de classe, o que aprofunda a concepção de justiça, favorecendo assim as vias de inclusão na representação política.

2.1.1 Paradigmas da Justiça e Representação Descritiva

A democracia representativa nunca esteve relacionada ao mesmo sentido que a participação dos cidadãos, principalmente quando se trata de decisões públicas. O que geralmente ocorria era o afastamento entre o povo e as vias institucionais, seja esta os eleitos. Essa separação entre o debate político e a participação social acabou por se tornar um ponto principal para diversos teóricos, pois este fator é culminante para a multiplicação das desigualdades.

Com relação a este aspecto, o abismo entre o poder econômico e os fatores de reconhecimento sociocultural simbólico acabou por conceber padrões de representação desiguais, onde o suposto ideal de igualdade proposto pelos liberais acabou encobrindo as desigualdades. A questão da representação passa a ser um viés da justiça, reservando à política os espaços que:

(i) organizam a sociedade, que (ii) fornecem as regras e padrões a partir dos quais os indivíduos devem interagir e, além disso, aquele que (iii) define quem faz parte da comunidade política e que (iv) promove a discussão daquilo que é considerado como justiça, a participação paritária nesse espaço se entende como fundamental para uma sociedade verdadeiramente igualitária (PINHEIRO, 2010, p. 51-52).

A relação entre os aspectos contemporâneos de justiça está relacionada a Rawls (1971) pois este, como um de seus fundadores, busca aliar uma concepção de justiça onde essa é o meios para a resolução de conflitos entre às relações entre grupos e/ou indivíduos na sociedade. Desse modo, se baseia de um instrumental contratualista, onde os indivíduos racionais passem a conviver em sociedade baseando-se que os mesmos são equânimes e livres, onde o justo se priorize com relação a maximização do bem.

Dentro dessa ótica, Rawls caracteriza que inicialmente qualquer indivíduo, em um ambiente hipotético, estaria em um estado de igualdade original, o que se pode comparar ao modelo do contrato social criado por Hobbes. Tendo como ponto de partida essa “igualdade original”, caberão aos próprios indivíduos as definições dos princípios norteadores daquela sociedade. Segundo essa vertente, as instituições que passarão a regulamentar a vida social serão baseadas no que foi acordado nesse segundo momento, onde ainda falta a capacidade do indivíduo distinguir classes sociais e o que é o bem para os outros do grupo, estando elas sobre o que o autor chamou de “véu da ignorância”. A justiça como equidade surge daí, onde os indivíduos irão aceitar a convivência uns com os

outros e na tentativa de cooperação, para que obtenham vantagens mútuas, o que levaria a liberdade e a igualdade de oportunidades.

Nessa vertente de pensamento, é importante lembrar que uma das principais críticas a Rawls é a com relação ao paradigma da distribuição. Iris Young (1990) relaciona que se por um lado o paradigma da distribuição encaminha os processos sociais, como as tomadas de decisão, divisão social do trabalho, etc., a um reducionismo, de outro, ele tenta abarcar bens não matérias, como o próprio poder, respeito mútuo, etc., a dificuldade aqui é incapacidade de mensurá-los, o que dentro dessa lógica distributiva geraria limitações sobre a própria compreensão de desigualdades que geram e definem a injustiça. Para Young, a promoção da justiça social está relacionada com a eliminação da dominação e opressão que vem sendo institucionalizadas. Nesse sentido, a justiça estaria relacionada com o surgimento de condições para o pleno exercício de suas capacidades, mas como também poder fazer isso de um modo público, o que levaria a participação nos processos decisórios, tendo um papel decisivo na estrutura da sociedade em que compõem.

Pinheiro (2010) observa que isso não significa dizer que os aspectos distributivos não sejam importantes, mas que se faz necessário ir além, trazendo para si o ambiente político e institucional, pois estes também são espaços de reprodução das desigualdades causadas pela opressão e dominação.

Para Fraser (1997), o centro dessa discussão está relacionado ao paradigma de reconhecimento, embora Young não fale nisso, sendo este uma das maneiras de tratar injustiças sociais que se ligam a padrões de representação social, hierarquizando indivíduos para que se criem desigualdades. Onde os tipos de injustiça que fazem brotar a desigualdade são expostos por movimentos sociais, sendo estes grupos que lutam pelo reconhecimento de identidades marginalizadas. A crítica de Fraser à Young está relacionada ao fato de que o paradigma do reconhecimento não integra de forma eficaz o paradigma da redistribuição, sendo assim, “não existe de um lado a luta por reconhecimento e de outro a luta por redistribuição: as lutas seriam simultâneas, sendo que uma implica a outra na maioria das vezes em que são apresentadas reivindicações acerca da justiça social” (PINHEIRO, 2010).

A fragilidade causada pela pouca presença de cidadãos nos processos de tomada de decisão circundam os conceitos de representação e como consequência jogam mais ainda à

margem as minorias. O ideal de representação descritiva pode ser encarado como uma maneira para se tratar sobre a ausência de representados das minorias nos espaços públicos. O que traz a noção de que os agentes eleitos em uma comunidade deveriam portar as mesmas características de seus eleitores (ex.: gays representados por gays, mulheres negras representadas por mulheres negras, assim por diante). Pitkin (1967) é uma das principais críticas a este modelo, devido à dificuldade em se construir uma representação assim é enorme, inclusive à própria incapacidade de alguns grupos legislarem.

A relação entre presença de grupos minoritários dentro do legislativo não assegura que os mesmos serão capazes de impactar a política, servir aos interesses do seu grupo de origem ou até mesmo fazer com que essa minoria seja efetivamente representada (PHILLIPS, 1995). É necessário ressaltar que a inserção de minorias no âmbito legislativo estaria diretamente ligada à relação que se estabelece entre representantes e representados, isso devido que mesmo que os representantes pertençam a determinados grupos sociais, nada garante que os eleitos pautariam as agendas, visto que a volatilidade pós-inserção no ambiente de poder é bastante elevada, a não ser que esse indivíduo trabalhe com relações de *advocacy*, como já mencionado, para com seu grupo.

Entretanto, a própria movimentação da sociedade é complementar a este tipo de relação, visto que com a pressão dos grupos sociais os desvios dos eleitos acabam por não ser tão profundos. Cabe também aos espaços de participação um papel fundamental da prática representativa, a *accountability*. Cabe ressaltar, que como parte de processo deliberativo, os grupos são passíveis de mudar de preferências, de acordo com o que é debatido, para isso, o representante deve ter condições para alterar seu status inicial, sem perder a legitimidade durante o processo da tomada de decisão. Tal aceção volta ao pensamento de Pitkin (1967), onde não importa quem representa e sim como ele age perante a demanda de um conjunto de representados, o que garantiria a representação de minorias em um contexto de liberdade política para a escolha de representantes.

Pinheiro (2010) ressalta que de forma geral, como esse modelo, apesar de existir certa dificuldade para a promoção de uma representação que seja inclusiva dentro dos meios governamentais, é necessário se considerar os esforços nesse sentido. Mesmo com as críticas ao modelo de representação descritiva, que amalgamam o distanciamento do representante em relação ao representado, existem outras maneiras para que se garantam a representação e a presença de minorias nos meios deliberativos da própria política.

2.1.2 O Caso Brasileiro

As frentes, como já explicado anteriormente, são grupos como atores suprapartidários que intervêm no Legislativo para articular demandas sociais ou não, a ideia por trás dessas organizações é de aglomerar forças para impulsionar pautas, propostas, temáticas que são clamados por setores específicos da sociedade, fazendo-se como instrumento para um objetivo.

O Ato da Mesa Diretora Nº 69 de 10 de Novembro de 2005 serviu como um freio para a criação de frentes devido às exigências para a sua formalização, entretanto, muitas bancadas preferiram continuar informais, como o caso da Bancada Feminina, mesmo assim esta possui acesso a privilégios que as frentes possuem devido a acordos com os/ líderes partidários. O que ocorre com frequência, como ocorreu com a Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT, é o fato de existir troca de apoio entre os parlamentares para criar uma frente, recolhem-se assinaturas para a criação, mas o grau de participação nas temáticas é extremamente baixo, entretanto, gera-se visibilidade para aquela temática.

Levando-se em conta o contexto institucional do parlamento brasileiro, que como já mencionamos, dificulta a aprovação de iniciativas de autoria dos parlamentares e o incentivo dado pelo debate promovido pelo Executivo, a estratégia de atuação da Bancada e das Frentes tem se caracterizado pela busca por realizar ações que tragam, para dentro do Congresso, o debate que já é travado fora dele e que era rarefeito na ausência delas. “Na medida em que uma das atividades mais importantes da disputa política é a definição da agenda dos temas que merecem ser debatidos e normatizados por intermédio da produção legislativa”⁸⁵, esses grupos têm buscado, através da realização de eventos, audiências e seminários, chamar a atenção dos parlamentares para a necessidade da existência de um diálogo sistemático no parlamento e não só nos outros poderes, sendo este especialmente voltado para as questões relacionadas aos direitos de tais minorias. Com isso, esperava-se que percepções e preconceitos profundamente arraigados na sociedade e mesmo entre os deputados se arrefecessem e deixassem de ser mais um empecilho à aprovação de iniciativas voltadas a essas minorias. (PINHEIRO, Mariana Brito, UFMG, 2010, p. 97).

Em nossa perspectiva de interesse, cabe ressaltar que a defesa de pautas ligadas ao movimento LGBT surge a partir de 2003, quase 40 anos depois do início dos debates

feministas e 20 anos após o surgimento de movimentos sociais correlatos ao tema. Podemos dizer ainda que o surgimento dessas pautas no Legislativo se deu com a criação de Secretarias Especiais durante o Governo Lula.

Os grupos abrangidos pela comunidade LGBT, mesmo não possuindo uma Secretaria Especial própria, desde 2004 contam o Programa Brasil Sem Homofobia, criado pelo Governo Federal, dentro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), com o intuito de abrir espaços para o debate de temas relacionados à comunidade, promover acesso à cidadania e direitos humanos, ajudando no combate à violência e repressão social por motivos de cunho de orientação sexual. Tal programa reverbera em todas as instâncias do Estado, sendo a primeira grande ação do Executivo voltada para que os direitos de minorias sexuais fossem assegurados no país. Em 2009, houve uma transição do Programa para uma Coordenadoria Nacional LGBT, mas sem perder seu âmbito institucional na SEDH.

Em 2003, durante a 52ª Legislatura, foram criadas na Câmara dos Deputados 50 Frentes Parlamentares, e uma delas voltada para a comunidade LGBT, a Frente Parlamentar pela Livre Expressão, criada em Dezembro deste ano, coordenada pela então Deputada Iara Bernardi (PT/SP). Posteriormente intitulada como Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania LGBT, seu objetivo era promover ações, debates, políticas públicas que ajudassem a combater a homofobia no âmbito nacional e ajudassem a promover as pautas do movimento. Nesse ano, a frente foi composta por 44 parlamentares, sendo somente um dele assumido sexualmente como gay, o Deputado Clodovil Hernandez (PT/SP), a filiação para a Frente era mista, ou seja, tanto Deputados quanto Senadores podiam se filiar.

Até 2013 essa foi a única frente atuante no Congresso que se voltava às minorias sexuais. Neste ano, a Deputada Érika Kokay em conjunto com outros deputados se organizaram para o lançamento da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos, que por conseguinte englobava a luta por direitos desta e outras comunidades marginalizadas.

“A Frente Parlamentar em defesa dos Direitos Humanos foi constituída quando a Comissão dos Direitos Humanos e Minorias foi sequestrada pelo fundamentalismo, que tentou impor o seu contrário, então foi uma violência contra a própria democracia”

Trecho da entrevista realizada com a Deputada Érika Kokay em seu gabinete em
21 de Outubro de 2016.

Até este momento, no que se trata sobre as ações trabalhadas pela Frente, uma das mais relevantes foi a realização do Seminário Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros, em 2004, este revelando-se como a primeira oportunidade desses grupos pautarem seus direitos dentro do próprio Senado Federal.

“A gente faz o planejamento estratégico com a sociedade civil, a Frente tem uma atuação endógena, voltada para o Parlamento, focando no ponto de vista parlamentar... mas acaba contando com agentes externos como o Ministério Público, da Saúde, da Justiça... porque nós também precisamos nos aliar entre nossos próprios temas”

Trecho da entrevista realizada com a Deputada Érika Kokay em seu gabinete em
21 de Outubro de 2016.

Graças à atuação da Frente e ao apoio recebido das iniciativas do Programa Brasil Sem Homofobia, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 5003/01, que dispõe sobre a criminalização da homofobia, e o enviou para o Senado, onde ainda aguarda apreciação. No entanto até o presente momento este não foi apreciado, juntamente com o Projeto de Lei Complementar 122/2006 (uma evolução do que foi originalmente o PL 5003/01) que ainda está aguardando ser apreciação na própria Câmara, tais projetos provocam grandes alvoroços e tem seu ideal, que é tornar um crime a homofobia, distorcidos por líderes religiosos que se adentraram do Congresso e em sua maioria compõem a Bancada Evangélica (a mesma não possui registro formal perante a Mesa Diretora da Câmara). Ambos os projetos já foram considerados carros chefes do movimento dentro da câmara, porém são freados por deputados que acabam por confundir incitação ao ódio com liberdade de expressão religiosa.

Com a virada da 52ª para a 53ª Legislatura, houve um aumento na presença de Deputados ligados à instituições religiosas, em especial as evangélicas, e o PLC 122/2006 acabou por encontrar mais barreiras para a sua aprovação no Senado, a frente passou a se denominar como Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania LGBT, agora coordenada pela Deputada Cida Diogo (PT/RJ), já que a Deputada Iara Bernardi não foi reeleita. Dentro desse novo âmbito, em parceria com os grupos de pressão da sociedade civil a

Frente impulsionou seus trabalhos, obtendo aumento no seu espaço de atuação dentro do Congresso, passando de 96 Deputados e Senadores no final de 2006 para 245 congressistas na 53ª Legislatura, entretanto isso não foi suficiente para que a frente conseguisse maior efetividade durante a defesa de sua agenda.

Durante a 54ª Legislatura, o papel das frentes mostrou-se necessária para o enfrentamento de terceiras. Com a eleição do Deputado Marco Feliciano (PSC/SP) para a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, deputados preocupados com a forma que seriam dados os trabalhos na Comissão, em especial a Deputada Érika Kokay (PT/DF) e o Deputado Jean Willys (PSOL/RJ) decidiram por assumir os trabalhos de uma frente, a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos, onde esta acabou por se abrigar na Comissão de Cultura, atuando como uma Subcomissão de Direitos Humanos, contando com divisões temáticas internas, assumindo o papel que a sua Comissão original de esquivava de cumprir. Tal trabalho paralelo gerou enfrentamento entre a Frente Parlamentar Evangélica e a FPDH. Devido a manobras dos grupos religiosos, o PLC 122/2006 acabou sendo anexado à reforma do Código Penal, acabando com a principal reivindicação dos grupos que pautam a defesa dos direitos das pessoas LGBT.

“Nós construímos a Frente porque havia uma asfíxia da pauta dos direitos humanos... se estava ferindo os direitos da própria comissão, que é defender os direitos humanos e as minorias... ela [a Comissão] passou a ser utilizada como um mecanismo de negação e omissão aos seus preceitos originais, devido a isso nós construímos a Frente com áreas temáticas de gênero, LGBT's, raça, liberdade religiosa, entre outros para manter viva as pautas, passando a ser um instrumento na impossibilidade da CDHM exercer suas funções....”

Trecho da entrevista realizada com a Deputada Érika Kokay em seu gabinete em 21 de Outubro de 2016.

Projetos que criminalizem a homofobias são demandas urgentes dos movimentos em prol dos direitos das pessoas LGBT, tanto que devido às pressões sociais desses grupos, até o ano de 2010 haviam sido aprovadas 110 leis municipais e 13 leis estaduais que combatiam e criminalizavam a homofobia no país. O que foi muito favorável com o apoio que tais grupos vêm recebendo do Poder Judiciário.

Cabe ressaltar que em sua trajetória histórica no parlamento brasileiro, a Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania dos LGBT foi composta em sua maioria por mulheres, que reivindicaram para si as demandas relacionadas à opressão sofridas por estes grupos. Esse fato se dá por as mulheres ainda viverem em situações de exclusão política, em sua maioria por não conseguirem acesso às mesmas oportunidades que são oferecidas aos homens para seu ingresso no meio político. Entretanto, esse fator revela outro ponto importante, a falta de representantes LGBT dentro do próprio congresso, como parlamentares. A falta de atores que compõem esse grupo nas cadeiras do Congresso é um dos obstáculos quando se pensa no conceito de legitimidade trabalhado anteriormente.

Tais debates sobre a inclusão das pautas minoritárias sexuais é muito recente dentro do próprio Parlamento, o que denota ainda um longo caminho a ser percorrido pela luta de direitos básicos, como manter a integridade física e mental de pessoas que são alijadas da própria sociedade que as constitui pelo simples fato de amarem de forma “diferente”. Deste modo, entre os diversos grupos minoritários que tentam levantar suas bandeiras dentro do congresso, os grupos LGBT possuem a maior dificuldade no processo de inclusão política, pois não é visto como um grupo legítimos que busca por direitos.

“[...] as minorias têm de ser respeitadas, se não você não constrói uma democracia [...]”

Trecho da entrevista realizada com a Deputada Érika Kokay em seu gabinete em 21 de Outubro de 2016.

2.1.3 Fatores que impulsionam a presença de grupos no Congresso

Okin (2009), Pateman (1994) e Fraser (1992) dentro de uma perspectiva feminista, relacionam que uma das maiores dificuldades em se inserir as pautas ligadas a movimentos minoritários seria a dificuldade em se fazer as mesmas consideradas legítimas e posteriormente serem tratadas como políticas voltadas a grupos. Dentro do movimento pela luta de igualdade de gênero, foi cunhado o termo “o pessoal é político”, tentando convencer de que as políticas estão não somente relacionadas ao ambiente público, mas também à vida privada. Nesse sentido Pinheiro (2010) traz a relação das Paradas de Orgulho LGBT como sendo manifestações de cunho político, nessas é possibilitado dar o

grito “Ei! Nós existimos, não se esqueçam disso!”, o que favorece a visibilidade e a tomada de espaços públicos por essa população.

“[...] a gente tem muita frente e pouca retaguarda.”

Trecho da entrevista realizada com a Deputada Érika Kokay em seu gabinete em 21 de Outubro de 2016.

Nesse sentido, o que se busca dizer é que o “tornar-se visível” é essencial para a inserção no jogo político. Pode-se dessa forma compreender que a invisibilidade no âmbito do Parlamento seja por falta de iniciativas, não que as reivindicações não ocorram, mas elas precisam ser efetivadas com maior frequência, pois essa mesma invisibilidade é causada pela falta de reconhecimento sociocultural desse grupo, o que acaba por se tornar uma ausência política.

A falta de reconhecimento de uma identidade política aumenta as condições de marginalização de grupos na sociedade, o que inviabiliza que sejam pautados assuntos pertinentes a estas minorias. Pinheiro (2010) caracteriza que devido a esse *status* de subalterno dado aos grupos minoritários, causa o princípio da exclusão da arena política, fator este que dificulta a atuação dos parlamentares que estão dispostos a lutar por essa causa, pois a mesma exclusão dificulta a reivindicação sobre o espaço político, o que consequentemente os põe à margem.

Tendo isso em mente, voltamos a pensar no papel das Bancadas e Frentes, pois estas possuem um papel aglutinador de soma de forças, visando à garantia dos objetivos trabalhados por grupos. Nesse sentido, a coesão que as Frentes trazem, geram maior pressão por poderem se organizar de forma independente e contando com amplo apoio para realizar pressão dentro das comissões e do próprio Congresso e ao fazer este tipo de ação, os parlamentares acabam por também pensar em seus grupos de apoio além-Congresso, visando assim pressões que reverberem em votos.

Nesse sentido, o déficit gerado pela falta de reconhecimento da legitimidade política causa dificuldades para o emulsionamento das pautas destes grupos, fator corroborado com a falta de tato que muitos deputados e senadores possuem tem em propiciar um avanço aos temas, o que acaba por vedar as chances de inclusão política.

Conclusão

Desde a caracterização das formas de Estado, observa-se a capacidade de que a sociedade possui para trilhar seu caminho no sentido da melhorias e garantia dos processos democráticos, tendo isso em mente, assim como as concepções de justiça e representação.

O presente exposto deixa claro que ainda existe a necessidade de se compreender melhor os trabalhos de grupos dentro e fora do Congresso Nacional, seja com relação às Frentes Parlamentares ou as Bancadas, cujos caracteres de ação continuam muito difusos dentro do próprio meio legislativo. Frentes não são criadas com apenas uma finalidade, mas acabam desde representar grupos de pressão, até mesmo dar um pouco mais de força para partidos ainda considerados fracos na arena legislativa. A falta de relação com as putas faz com que a criação de Frentes seja um ato de troca ou barganha por apoio, mesmo que não se esqueça o papel que elas possuem no sentido de incluir sessões marginalizadas da sociedade.

Um dos atuais desafios enfrentados pelas Frentes que trabalham com o anseio do avanço de pautas minoritárias está relacionado com o fato de que suas pautas consigam se tornar relevantes dentro do Congresso, influenciando o processo de legitimidade tão necessário para tais grupos. Entretanto, o próprio processo de marginalização dificulta a consideração de suas putas como legítimas, pois não são vistas como temas prioritários, fator que é contribuído pela falta de representantes dessas camadas sociais *in loco*.

Nesse sentido, quando se pensa no papel de centralidade dada às Frentes e Bancadas, poder-se-ia dizer que elas são fundamentais para trazer a tona as reivindicações de grupos minoritários, podendo ser caracterizadas como modelos de estratégias de ação para o Executivo. Tais organizações podem ser pensadas como uma alternativa plausível para garantir a integração de grupos marginalizados à esfera política. Apesar do apoio de parlamentares e entidades governamentais, pode-se pensar que a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania dos LGBT atua como um fator aglutinador de demandas antes pulverizadas nessa margem social, pelo próprio fato de se promoverem debates, seminários, fóruns sobre essa temática, ressaltando que esse é um processo gradativo para a inclusão desses grupos em espaços representativos de poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. (1988), *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. V. 31, n. 1, p. 5-38.

AMARAL, Aécio. & BURITY, Joanildo (Orgs.). (2006), *Inclusão social, identidade e diferença: perspectivas pós-estruturalistas de análise social*. São Paulo: Annablume.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; TESTA, Graziella G.; SILVA, Rafael S. (2014), *Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no congresso nacional*.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. (2012), *Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil*. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74.

_____. (2016), *Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa*. 10º Encontro da ABCP.

BERGAN, Daniel E. (2009), *Does grassroots lobbying work? A field experiment measuring the effects of an e-mail lobbying campaign on legislative behavior*. American politics research, v. 37, n. 2, p. 327-352.

BUCHANAN, J.; TOLLISON, R.; TULLOCK, G. (1980), *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station: A&M University Press.

CORADINI, Odaci Luiz. (2010), *Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamento políticos*. Ver. Sociol. Política, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256.

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents" in Scott Morgenstern e Benito Nacif (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

DANIEL, Herbert. (1984), "Meu corpo daria um romance: narrativa desarmada". Rocco.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2001), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____. (2002). *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Dados, Vol. 45, No. 2, pp. 303-44.

_____. (2001). *Instituições e política no controle do Executivo*. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4.

FRASER, Nancy. (1987), O que é crítico na Teoria Crítica. In BENHABIB, Seyla & CORNELL, Drucilla. *Feminismo como crítica da modernidade: Releitura dos pensadores contemporâneos do ponto de vista da mulher*. Rio de Janeiro, Editora Rosa dos Tempos.

_____. (1992), *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. In. CALHOUN, C. (org.) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, The MIT Press.

_____. (1997c), “A Rejoinder to Iris Young”. *New Left Review*, 223.172

_____. (2001) “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na esta pós-socialista. In: Souza, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Editora UnB.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. (2009), *Poder de Agenda Substantiva*. In INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: UFMG.

MELO, Carlos Ranulfo de. (2004), *Retirando as Cadeiras do Lugar, Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

MÜLLER, Gustavo; MEIRELES, Fernando; BRASÍLIA, D. F. (2014), *O que importa no recrutamento para as comissões permanentes?: partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994–2010)*. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, v. 9.

OKIN, Susan Moller. (2009), “Gênero, o público e o privado”. *Revista Estudos Feministas*, 16; 2.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2000). *Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 45-67.

PATEMAN, Carole. (1992), *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro/São Paulo, Ed. Paz e Terra.

_____. (1994), *O Contrato Sexual*. São Paulo, Editora Paz e Terra.

PHILLIPS Anne. (1995), *The Politics of Presence*. Oxford, Clarendon Press

PINHEIRO, Marina Brito. (2010), *OS DILEMAS DA INCLUSÃO DE MINORIAS NO PARLAMENTO BRASILEIRO: A atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso nacional*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PITKIN Hannah, (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.

_____. (1983), *O conceito de representação*. In: CARDOSO, F. H., MARTINS, C. E. (orgs.). *Política e sociedade*. São Paulo, Ed. Nacional.

RAWLS, John. (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press. 178

_____. ([1993] 2000), *Liberalismo Político*. São Paulo, Editora Ática.

RENNO, L. R. (2006), *Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil. Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?* In: *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG.

ROSANVALLON, Pierre. (2000), *La Démocratie Inachevée*. Paris. Éditions Gallimard.

SANTOS, Fabiano. (2003), *Em defesa do presidencialismo de coalizão*. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 19-38.

SANTOS, Manoel Leonardo. (2014), *Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria*. Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos, v. 1, p. 52-70.

SILVA, Rafael S. (2014), Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. BPSR, v. 8, n.3.

SILVEIRA E SILVA, Rafael; DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães (2013). *Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no congresso brasileiro*. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48.

TULLOCK, G. (1993), Rent-seeking. Aldershot: Edward Elgar.

WOODWARD, Kathryn. (2000), “Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual”. In: SILVA, Tomas Tadeu da (Org.). Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis, Vozes.